
Część 2. Zastosowanie współczesnych narzędzi zarządzania w praktyce

- Rajkiewicz A., *Polityka społeczna wobec procesów migracyjnych*, [w:] *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szylo-Skoczny, wyd. PWN, Warszawa 2007.
- Szczepeński M., *Analiza polityki państwa wobec migracji powrotnych. Przypadek Polski*, [w:] *Polityka państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli. Teoria i praktyka*, red. M. Lesińska, wyd. Ośrodek Bandań nad Migracjami UW, Warszawa 2010.
- Szczepeński M., *Poszukiwanie metod zmniejszenia emigracji zarobkowej i wspierania powrotu migrantów na polski rynek pracy*, http://staryefs.warmia.mazury.pl/userfiles/file/RST/2010/4Ekspertyza_Tematow_projektow_innowacyjnych_%20migracje.pdf (12.04.2015).
- Towalski R., *Emigracje zarobkowe Polaków coraz bardziej bolesne dla krajowego rynku pracy*, <http://www.isp.org.pl/files/14011009390728337001219834707.pdf> [12.04.2015].
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, https://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/Publikacje_o_UE/traktatyskonsolidowane.pdf (12.04.2015).
- Wójcik-Żołądek M., *Współczesne procesy migracyjne: definicje, tendencje, teorie*, Studia Biura Analiz Sejmowych, 2014, nr 3(39).
- Wpływ emigracji zarobkowej na gospodarkę Polski*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2007, s. 10.
- Zarządzenie nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Migracji.

Maryla Karczevska-Czapska

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Paweł Trojanowski

Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie, filia w Siedlcach

2.13. Wydatki na oświatę a poziom kształcenia w Polsce

Wprowadzenie

Przemiany ustrojowe w Polsce wpłynęły w sposób istotny na kwestie związane z ponoszeniem ciężaru wydatków na oświatę tak przez władze centralne, władze samorządowe, jak i bezpośrednio przez każdego obywatela. Ten ostatni odczuwa dzisiaj dużo częściej ciężar kosztów edukacji, tym bardziej, im oczekuje od niej wyższych standardów i lepszego poziomu kształcenia. Najkosztowniejszy jest dzisiaj najczęściej start i finisz procesu edukacyjnego tj. kształcenie w dobrym niepublicznym przedszkolu oraz na niepublicznej prestiżowej uczelni.

Wydatki na edukację są zagadnieniem skomplikowanym również dla samorządów oraz władz centralnych – oczywiście w związku z faktem, iż oczekiwania są znacznie wyższe niż możliwości. Nie można mówić również o prostej zależności pomiędzy wydat-

kami a poziomem kształcenia. Procesom związanym z finansowaniem edukacji towarzyszy dynamiczna przemiana demograficzna, która w sposób bardzo istotny i bardzo energiczny wpływa na sytuację polskiej edukacji²²⁵.

Wydatki na oświatę

Główną rolę w pokrywaniu wydatków na realizację zadań związanych z oświatą w naszym kraju odgrywają samorządy terytorialne. Wynika to z zapisów ustawowych, które zadania związane z administracją i kierowaniem edukacją publiczną w znaczącym stopniu decentralizują i przerzucają na samorząd. Obecnie prowadzenie szkół na szczeblu podstawowym, gimnazjalnym i ponadgimnazjalnym, ale także prowadzenie przedszkoli i innego typu placówek oświatowych należy traktować jako zadanie własne gminy²²⁶.

Wydatki na oświatę pokrywane są przez samorządy przy wykorzystaniu funduszy z kilku bezpośrednich i pośrednich źródeł. Podstawowe finansowanie pochodzi z tzw. ogólnej subwencji oświatowej. Jak powszechnie jest to sygnalizowane przez samorządy – są to środki niewystarczające na pokrycie oczekiwań i potrzeb. Drugim źródłem wydatków stają się więc bezpośrednio budżety samorządów i poświęcenie części dochodów własnych. W skrajnych sytuacjach na wydatki oświatowe zaciągają się kredyty bankowe, a doraźnym ratunkiem są „dobrowolne” opłaty rodziców. Źródłem dostępnym i chętnie wykorzystywanym przez samorządy od kilku lat są oczywiście wszelkie fundusze z programów pomocowych Unii Europejskiej, ale także z innych krajowych i międzynarodowych programów wspierających zrównoważony rozwój (fundusze ochrony środowiska wspierające np. termomodernizację szkół, fundusze na rzecz budowy boisk tzw. Orlików, instrument norweski, USAID itp.).

Już na tym etapie dostrzec można, że ten, kto płaci (władze centralne i samorządowe), ten również wymaga. Należy więc przyjąć założenie, że to od dysponentów głównych źródeł finansowania oświaty oczywiście w ramach i zgodnie z zapisami prawa zależą konstrukcje strategicznych decyzji, opracowanie planów działań, które siłą rzeczy muszą wpłynąć na funkcjonowanie i jakość systemu oświaty. Samorządy posiadające wpływ na wysokość wydatków określają jednocześnie, jak będzie wyglądała siatka szkół i placówek oświatowych, jak będzie ta sieć funkcjonowała. Należy także pamiętać, że decyzje te dotyczą także ponadnormatywnych wynagrodzeń nauczycieli oraz wydatków na funkcjonowanie każdej poszczególniej jednostki – nie tylko w zakresie bieżącym, ale również w odniesieniu do zagadnień rozwojowych, perspektywicznych, infrastrukturalnych²²⁷.

Omawiając kwestię wydatków na oświatę, należy też zaznaczyć finansowanie ze środków prywatnych, które w Polsce odgrywa mało znaczącą rolę w porównaniu do wydatków publicznych. Jedynie szkolnictwo wyższe wyłamuje się z tej tendencji. Wg raportu o stanie edukacji, powołującego się na dane statystyczne OECD – wydatki prywatne na szkolnictwo wyższe stanowiły w Polsce w 2012 roku 30% wydatków ogółem na tę dziedzinę²²⁸.

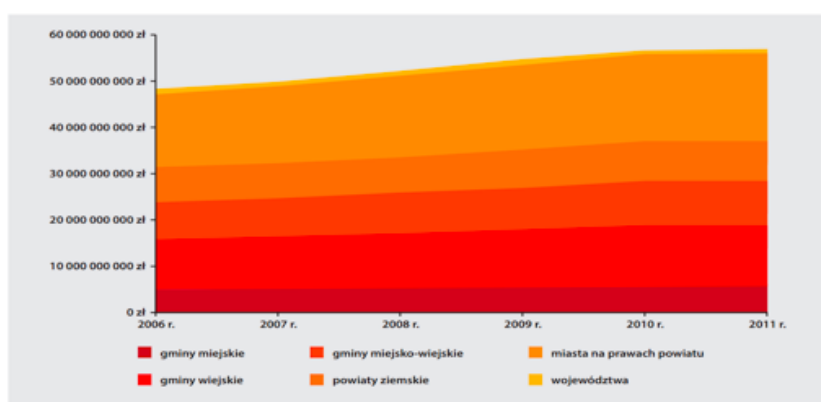
²²⁵ Chłoń-Domińczak A., *Raport o stanie edukacji 2012*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013, s. 15.

²²⁶ Herbst M., *Finansowanie oświaty*. Biblioteczka Oświaty Samorządowej, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012.

²²⁷ Herbst M., *Finansowanie oświaty*. Biblioteczka Oświaty Samorządowej, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012.

²²⁸ Chłoń-Domińczak A., *Raport o stanie edukacji 2012*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013, s. 36.

Inną charakterystyczną kwestią związaną z wydatkami na polską edukację jest ich struktura. Ok 2/3 wszystkich wydatków jest przeznaczanych na wynagrodzenia kadry oświatowej – te koszty są najpoważniejszą, ale i niestety najmniej elastyczną częścią wydatków samorządowych na oświatę. Pozostałe wydatki to koszty bieżące placówek oświatowych – od 20 do 25% oraz koszty inwestycyjne, które w tej sytuacji rzadko kiedy sięgają 10% wszystkich wydatków²²⁹. Warto zwrócić uwagę na dane zawarte na wykresie (rysunek 2.30)²³⁰, na ich podstawie dostrzec można widoczną stałą tendencję sukcesywnego wzrostu wydatków samorządów prawie każdego szczebla (poza gminami miejskimi) na edukację w latach 2006-2010 oraz trochę słabszą, ale również wzrostową tendencję w roku 2011. Ten hamulec tłumaczy się spowolnieniem gospodarczym i jego skutkami w postaci mniejszych wpływów z podatków.



Rysunek 2.30. Wydatki samorządów na edukację w latach 2006-2011 (w zł, z 2011 r.)

Źródło: GUS, Warszawa 2009.

Podsumowując kwestie ponoszenia ciężaru pokrywania wydatków po 1989 roku, czas ten można podzielić na dwa podokresy tj. do 2004 roku, czyli przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i po 2004 roku, już w Polsce będącej państwem członkowskim. Mamy więc okres 15 lat transformacji przy minimalnym zewnętrznym wsparciu finansowym i o połowę krótszy okres, w którym następowało wsparcie finansowe z funduszy unijnych na modernizację infrastrukturalną oraz rozwój społeczny. Warto to podkreślić, gdyż pewne konieczne wydatki inwestycyjne, które nigdy by nie nastąpiły w tak szybkim czasie – w Polsce miały miejsce. To też ważne, by podkreślić, iż wydatki na edukację to nie tylko wydatki na koszty związane z kształceniem, ale również ogromne koszty infrastrukturalne i bieżące koszty utrzymania funkcjonowania administracji oświatowej. Te dwie ostatnie sfery prawdopodobnie skorzystały najwięcej na środkach z funduszy pomocowych.

Cały, ponad 20-letni czas postkomunizmu to z kolei czas wielu przemian i transformacji w systemie edukacji – to czas odejścia od 2-stopniowej edukacji w miejsce 3-stopniowej (pojawienie się gimnazjów). To także czas, kiedy nastąpił w pierwszym okresie bardzo dynamiczny rozwój szkolnictwa wyższego – zwłaszcza sektora niepubli-

²²⁹ Chłóń-Domińczak A., *Raport...*, op. cit., s. 39.

²³⁰ Chłóń-Domińczak A., *Raport...*, op. cit., s. 42.

cznego oraz równie dynamiczny jego kryzys w ostatnich latach związany po pierwsze z przemianami demograficznymi, odejściem od obowiązkowej powszechnej służby wojskowej w stronę wojska zawodowego oraz wzrastającym zainteresowaniem studiami niestacjonarnymi w miejsce stacjonarnych, co wymusza zmiana sytuacji na rynku pracy.

Dostęp do edukacji, jej jakość oraz osiągnięty poziom wykształcenia w znacznej mierze determinują dorosłe życie człowieka i przekładają się zarówno na standard życia (dochody), jaki i stan zdrowia. Pokazuje to dobitnie związek edukacji z pozostałymi dwoma wymiarami Lokalnego Wskaźnika Rozwoju Społecznego – zdrowiem i dochodami (standardem życia). Na poziomie jednostkowym związek między inwestycją czasu i środków finansowych przeznaczonych na zdobycie wykształcenia a efektami w postaci poziomu i jakości wykształcenia oraz ostatecznie perspektywami rozwoju kariery zawodowej i sukcesem życiowym, był wielokrotnie badany.

Na tej podstawie oraz biorąc pod uwagę obserwacje osiągnięć edukacyjnych i gospodarczych na poziomie krajów, łatwo argumentować, że inwestycje publiczne w edukację społeczeństwa mogą być skutecznym narzędziem rozwoju społeczno-gospodarczego. Jednakże pokazanie relacji między nakładami na edukację i jej efektami na poziomie lokalnym jest skomplikowanym zadaniem. Dzieje się tak nie tylko z prozaicznego powodu ograniczonej dostępności danych potrzebnych do analizy tego zjawiska, ale także dlatego, że trudno mówić w tym przypadku o prostych zależnościach. Jak twierdzi M. Herbst: *Przykładowo okazuje się, że aby wyjaśnić zróżnicowania regionalne w osiągnięciach edukacyjnych uczniów gimnazjów (wyniki egzaminu gimnazjalnego) nie wystarczy uwzględnienie takich czynników, jak wykształcenie rodziców, wydatki na szkołę czy jakość nauczycieli. Różnice w wynikach obserwowane między obszarami znajdującymi się w granicach byłych zaborów, mogą świadczyć o tym, że znaczenie ma tu także trudny do skwantyfikowania czynnik historyczny*²³¹.

W ramach nakładów lokalnego wskaźnika rozwoju społecznego (LHDI) w obszarze edukacji uwzględniono dwie zmienne: wydatki na edukację oraz liczbę uczniów przypadających na nauczyciela. Pierwszy wskaźnik obliczony jest jako nakłady budżetów gmin i powiatów na szkolnictwo podstawowe, gimnazjalne i średnie oraz przedszkola w przeliczeniu na jednego ucznia (przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazjalne i średnie). 8257 zł – tyle w 2010 roku wynosiły średnie roczne wydatki z budżetów gmin i powiatów na finansowanie szkół podstawowych, gimnazjalnych, średnich oraz przedszkoli przypadające na ucznia²³².

Nakłady samorządów lokalnych i powiatowych na edukację pochodzą z subwencji oświatowej (subwencji z budżetu państwa dzielonej według algorytmu ustalanego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej) oraz środków budżetowych pozostających w dyspozycji tych jednostek. Zatem wskaźnik nakładów uwzględnia zarówno sposób podziału środków krajowych między gminy i powiaty (taki sam dla wszystkich jednostek), jak również własny „wysiłek” samorządów (który zależy oczywiście także od środków, jakimi dysponują poszczególne samorządy).

²³¹ Herbst M., *Finansowanie oświaty. Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012.

²³² Arak P. red., *Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny*. Biuro Projektowe UNDP w Polsce, Warszawa 2012, s. 124.

Co istotne dla wszystkich badań i raportów, a co jednocześnie może zniekształcać rzeczywistą strukturę finansowania edukacji, to trzeba zaznaczyć, że omawiany wskaźnik bierze pod uwagę jedynie nakłady na edukację uwzględnione w budżetach gmin i powiatów, natomiast pomijane są całkowicie wydatki gospodarstw domowych. W przypadku nakładów można przyjąć założenie, że im są one większe, tym wynik w postaci osiągnięć edukacyjnych powinien być lepszy.

Drugi wskaźnik obliczony jest jako liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych przypadających na nauczyciela w tych typach placówek oświatowych. W jego przypadku należałoby założyć, że mniejsza liczba uczniów przypadających na nauczyciela przekłada się na mniejszą liczbę uczniów w klasach i w powinna skutkować lepszą jakością nauczania oraz lepszymi wynikami edukacyjnymi. Czy tak jest naprawdę? Czy intuicyjne założenia są słuszne?

Nowa sytuacja, polegająca na dywersyfikacji dostawców usług edukacyjnych, w miarę wzrostu liczby podmiotów niepublicznych spowodowała powolne, ale coraz bardziej dostrzegalne pogarszanie się parametrów efektywności w niektórych typach placówek, prowadzonych wcześniej wyłącznie przez samorządy. Na początku, gdy podmioty te działały jedynie na poziomie ponadgimnazjalnym, niektóre samorządy nie dostrzegały potrzeby zmian w strukturach swoich planów naborowych oraz budżetów. Uważały wręcz, że dzięki tej alternatywie dostępność usług i zakres oferty mogą być lepsze. Z czasem jednak, w miarę wzrostu liczby uczniów oraz uruchamiania coraz większej liczby placówek, także na poziomie oświaty gminnej (m.in. przedszkoli), pojawiły się różnorodne problemy: z przeprowadzeniem rekrutacji, ustaleniem planowanej liczebności nowych oddziałów, kosztami jednostkowymi funkcjonowania własnych szkół i przedszkoli²³³.

Zgodnie z Raportem o stanie edukacji 2012 – Polska ma w Europie silną pozycję biorąc pod uwagę wskaźnik procentowy osób rozpoczynających studia wyższe. Liczba wszystkich osób w 2011 roku, które zostały przyjęte na studia wyższe, wynosiła 435 tys. i stanowiła 83% kohorty wiekowej 19-latków. W tym rankingu lepsza od naszego kraju jest jedynie Portugalia ze wskaźnikiem wynoszącym 89%²³⁴. Obecnie w Polsce istnieje ponad 700 placówek prowadzących studia wyższe (132 uczelnie publiczne + 120 filii i zamiejscowych podstawowych jednostek organizacyjnych + 104 zamiejscowe ośrodki dydaktyczne i punkty konsultacyjne + 328 uczelnie niepubliczne + kilkadziesiąt filii i zamiejscowych ośrodków dydaktycznych uczelni niepublicznych).

W porównaniu z rokiem 1990 liczba studentów w Polsce wzrosła do 2009 prawie 5-krotnie, a liczba absolwentów ponad 7-krotnie²³⁵. Opinia na ten temat jest raczej jednoznaczna i powszechna: *Błędem jest usilne namawianie młodych ludzi, by koniecznie szli do wyższych szkół. Masowość studiów obniża poziom nauczania* twierdzi dr Łukasz Łotocki z Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego²³⁶.

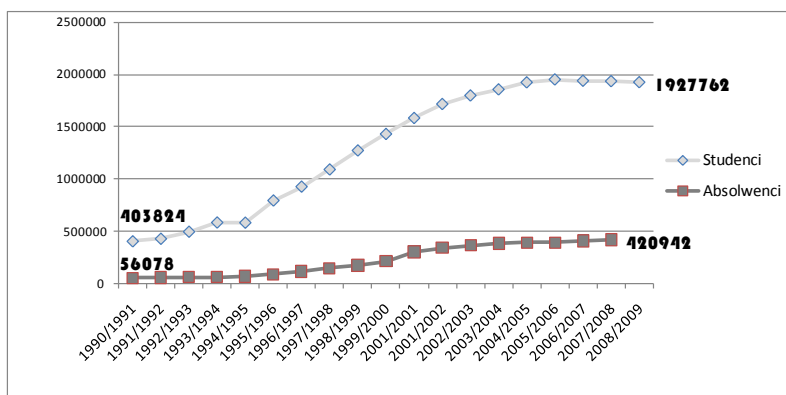
²³³ Herbst M., *Finansowanie oświaty. Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012, s. 50.

²³⁴ Chłoń-Domińczak A., *Raport o stanie edukacji 2012*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013, s. 30.

²³⁵ Pomianek T., A. Rozmus, *Modernizacja finansowania szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce*.

²³⁶ *Uniwersytet to nie zawodówka* – wywiad z dr. Łukaszem Łotockim w: *Mazowieckie Obserwatorium Rynku Pracy*, Nr 3, 2013 rok (VIII), WUP w Warszawie.

Kolejne lata jednak zaczęły przynosić powolny spadek liczby studentów, przy czym tendencja spadkowa jest dynamiczniejsza w niepublicznych szkołach wyższych. Z drugiej strony następuje rosnące zainteresowanie studiami podyplomowymi oraz doktoranckimi. Tłumaczy się to aspektem finansowym – faktem częstego dotowania studiów podyplomowych ze środków unijnych oraz wspierania doktorantów stypendiami²³⁷.



Rysunek 2.31. Wykaz studentów i absolwentów w latach 1990-2009

Źródło: Szkoły wyższe i ich finanse w 2008 roku, GUS, Warszawa 2009.

Poziom kształcenia

Sytuacją problematyczną jest de facto zdefiniowanie pojęcia „poziom kształcenia” oraz jednoznaczne określenie wskaźników, na których można by opierać wyciągane wnioski. Na potrzebę niniejszej pracy poziom kształcenia należy rozumieć jako poziom zdobytej wiedzy na każdym etapie edukacji – a więc jako swoistą jakość wykształcenia, a nie jako poziom kształcenia rozumiany jako wyłącznie kolejne etapy edukacji i liczba absolwentów danego szczebla edukacji. Warto też za prof. M. Kabajem odnieść się do pojęcia „jakość kształcenia”, gdyż obejmować ono powinno dwa elementy – *kształcenie teoretyczne i praktyczne. Poziom kształcenia teoretycznego nie jest w Polsce niższy niż w innych krajach UE. Problem polega na tym, że w większości szkół średnich (poza częścią szkół zasadniczych zawodowych) edukacja ogranicza się w zasadzie do kształcenia teoretycznego. Pod względem kształcenia praktycznego sytuacja w Polsce odbiega znacznie od krajów o najwyższej kulturze pracy i produktywności (Niemcy, Szwajcaria, Austria, Dania, Norwegia, Czechy i Węgry), gdzie stosuje się na szerszą skalę kształcenie dualne (przemienne)*²³⁸.

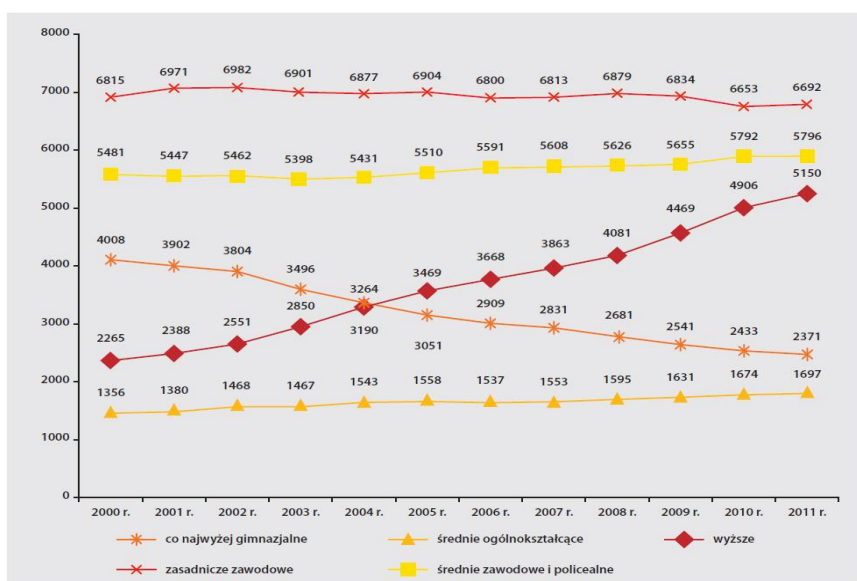
Abstrahując od kształcenia dualnego, którego potrzebę na szczęście zaczyna się w Polsce dostrzegać coraz bardziej – pomiar poziomu kształcenia w Polsce bada się poprzez wyniki egzaminów końcowych oraz liczbę absolwentów na poszczególnych szczeblach edukacji. Wskaźniki dotyczące liczby absolwentów są dla Polski korzystne na wszy-

²³⁷ Chłoń-Domińczak A., *Raport o stanie edukacji 2012*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013, s. 34.

²³⁸ Kabaj M., *System kształcenia zawodowego i kierunki jego doskonalenia w warunkach integracji i wzrostu konkurencyjności. Diagnoza i elementy programu szerszego wdrożenia dualnego systemu kształcenia w Polsce*. Związek Rzemiosła Polskiego, Warszawa 2011, s. 65.

stkich szczeblach edukacji – zróżnicowanie terytorialne z niekorzyścią dla terenów wiejskich widoczne jest od szczebla gimnazjalnego. Wskaźniki dotyczące wyników końcowych egzaminów dają bardzo nieoczekiwany, bo niejednoznaczny obraz zarówno pod kątem płci, jak i pod kątem miejsca zamieszkania uczniów.

Rysunek 2.32 prezentujący ciekawe dane, a pochodzący z Raportu o stanie edukacji 2012, obrazuje ludność w wieku 25-64 lata wg poziomu wykształcenia w latach 2000-2011 (w tys.)²³⁹ i podsuwa ciekawe wnioski. Widoczna jest przemiana, która zaszła w grupie społeczeństwa polskiego w wieku produkcyjnym w zakresie poziomu wykształcenia. Jest to swoisty awans edukacyjny, gdyż porównując tylko dwie najmłodsze grupy – uzyskujemy zaskakujący wynik, że w ciągu dekady prawie 2,5-krotnie zwiększyła się w tej grupie liczba osób z wyższym wykształceniem i o prawie połowę została zredukowana liczba osób legitymizująca się wykształceniem „co najwyższej gimnazjalnym”.



Rysunek 2.32. Ludność w wieku 25-64 lata według poziomu wykształcenia w latach 200-2011 (w tys.)
Źródło: GUS, Warszawa 2009.

Wydatki a poziom kształcenia

Nakłady z budżetów gmin i powiatów na edukację nie przekładają się na wyniki edukacyjne uczniów – wynika z "Krajowego Raportu o Rozwoju Społecznym Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny"²⁴⁰. Ten wniosek jest oczywiście dużym uproszczeniem pewnego zbadanego i zawartego w ww. raporcie zjawiska.

Z rysunku 2.33, pochodzącego z Raportu UNDP, widać wyraźnie, że praktycznie nie istnieje zależność pomiędzy nakładami z budżetów gmin i powiatów na finansowanie

²³⁹ Chłóń-Domińczak A., *Raport o stanie edukacji 2012*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013, s. 57.

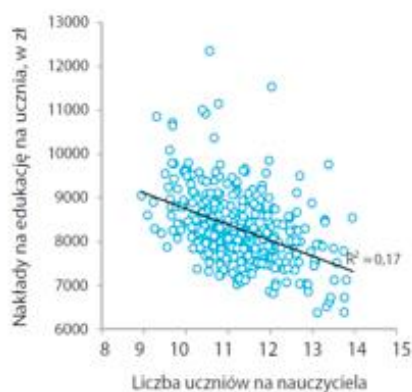
²⁴⁰ Arak P. red., *Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny*. Biuro Projektowe UNDP w Polsce, Warszawa 2012 s. 124.

szkół podstawowych, gimnazjalnych, średnich oraz przedszkoli przypadające na jednego ucznia a wynikami części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego w 2010 roku wg powiatów.

Jak twierdzą autorzy Raportu, wyniki badań zależności między wynikami z egzaminów a nakładami są odwrotne od intuicyjnych, ale po krótkiej analizie są dosyć oczywiste. Do tej oczywistości niezbędne jest powołanie się na wcześniej opisane zasady finansowania edukacji oraz strukturę tych wydatków. Otóż biorąc pod uwagę, że wydatki na oświatę ponosi samorząd – w dużej mierze również ze swoich dochodów oraz że wydatki w 2/3 są przeznaczane na wynagrodzenia – relatywnie w małych gminach, gdzie uczy się mniej uczniów i mniej uczniów przypada na jednego nauczyciela – wydatki jednostkowe są częstokroć większe (rysunek 2.34).



Rysunek 2.33. Zależność między nakładami z budżetów gmin i powiatów na finansowanie szkół przypadającymi na ucznia a wynikami części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego w 2010 r. wg powiatów
Źródło: GUS, Warszawa 2009.



Rysunek 2.34. Zależność między nakładami z budżetów gmin i powiatów na finansowanie szkół przypadającymi na ucznia a liczbą uczniów przypadających na nauczyciela w szkołach podstawowych i gimnazjach w 2010 r. wg powiatów
Źródło: GUS, Warszawa 2009.

Autorzy badania tłumaczą to kilkoma faktami, m.in. tym, że wydatki na placówkę edukacyjną oraz liczba nauczycieli na ucznia są: *raczej pochodną struktury sieci szkolnej: liczba placówek i ich wielkość mierzona liczbą uczniów. Z kolei średnia wielkość placówek jest z kolei związana z urbanizacją – czyli, że w miastach szkoły są większe niż na terenach wiejskich. Mniejsze placówki są siłą rzeczy zazwyczaj droższe w przeliczeniu na jednostkę (w tym przypadku na ucznia) w porównaniu z większymi (co wynika chociażby z kosztów stałych, tj. kosztów utrzymania infrastruktury, administracji, itp.). Z kolei w większych placówkach łatwiej optymalnie zappełnić klasy i wykorzystać pracę nauczycieli, przez co liczba uczniów na nauczyciela jest zazwyczaj wyższa*²⁴¹.

²⁴¹ Arak P. red. *Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny*. Biuro Projektowe UNDP w Polsce, Warszawa 2012 s. 126.

Polska zajęła 14. miejsce na świecie według raportu wydawnictwa edukacyjnego Pearson pt. „The learning curve” („Krzywa nauczania”), dotyczącego poziomu edukacji na świecie wg stanu na 2012 rok. Polska była analizowana w kontekście 50 państw z całego świata. Co interesujące nasz kraj w ogólnej klasyfikacji wyprzedził m.in.: Stany Zjednoczone, Niemcy, Belgię, Węgry czy też Słowację. Raport Pearsona (właściciel m.in. Longmana, BBC Active czy Penguin Readers) bierze pod uwagę wiele wskaźników, w tym również badania PISA, PIRLS oraz TIMSS, które sprawdzają zdolności 10- i 15-latków z szerokiego zakresu umiejętności, w tym: czytania ze zrozumieniem, myślenia matematycznego oraz nauk pozostałych przyrodniczych.

Index heat map		Index ranking		How to use	
A to Z		Overall Index rank and score		Cognitive Skills rank and score	Educational Attainment rank and score
	FINLAND	[Rank 1] 1.26	[Rank 1] 1.50	[Rank 3] 0.79	
	SOUTH KOREA	[Rank 2] 1.23	[Rank 4] 1.24	[Rank 1] 1.21	
	HONG KONG-CHINA	[Rank 3] 0.90	[Rank 3] 1.26	[Rank 17] 0.20*	
	JAPAN	[Rank 4] 0.89	[Rank 5] 1.04	[Rank 8] 0.59	
	SINGAPORE	[Rank 5] 0.84	[Rank 2] 1.39	[Rank 33] -0.26*	
	UNITED KINGDOM	[Rank 6] 0.60	[Rank 12] 0.50	[Rank 2] 0.81	
	NETHERLANDS	[Rank 7] 0.59	[Rank 7] 0.72	[Rank 11] 0.32*	
	NEW ZEALAND	[Rank 8] 0.56	[Rank 9] 0.61	[Rank 9] 0.47*	
	SWITZERLAND	[Rank 9] 0.55	[Rank 8] 0.71	[Rank 13] 0.22	
	CANADA	[Rank 10] 0.54	[Rank 6] 0.72	[Rank 20] 0.18	
	IRELAND	[Rank 11] 0.53	[Rank 16] 0.42	[Rank 5] 0.74	
	DENMARK	[Rank 12] 0.50	[Rank 17] 0.41	[Rank 6] 0.68	
	AUSTRALIA	[Rank 13] 0.46	[Rank 11] 0.54	[Rank 12] 0.31	
	POLAND	[Rank 14] 0.43	[Rank 20] 0.26	[Rank 4] 0.77	
	GERMANY	[Rank 15] 0.41	[Rank 10] 0.56	[Rank 23] 0.12	
	BELGIUM	[Rank 16] 0.35	[Rank 15] 0.43	[Rank 17] 0.20*	

Rysunek 2.35. „Krzywa nauczania”

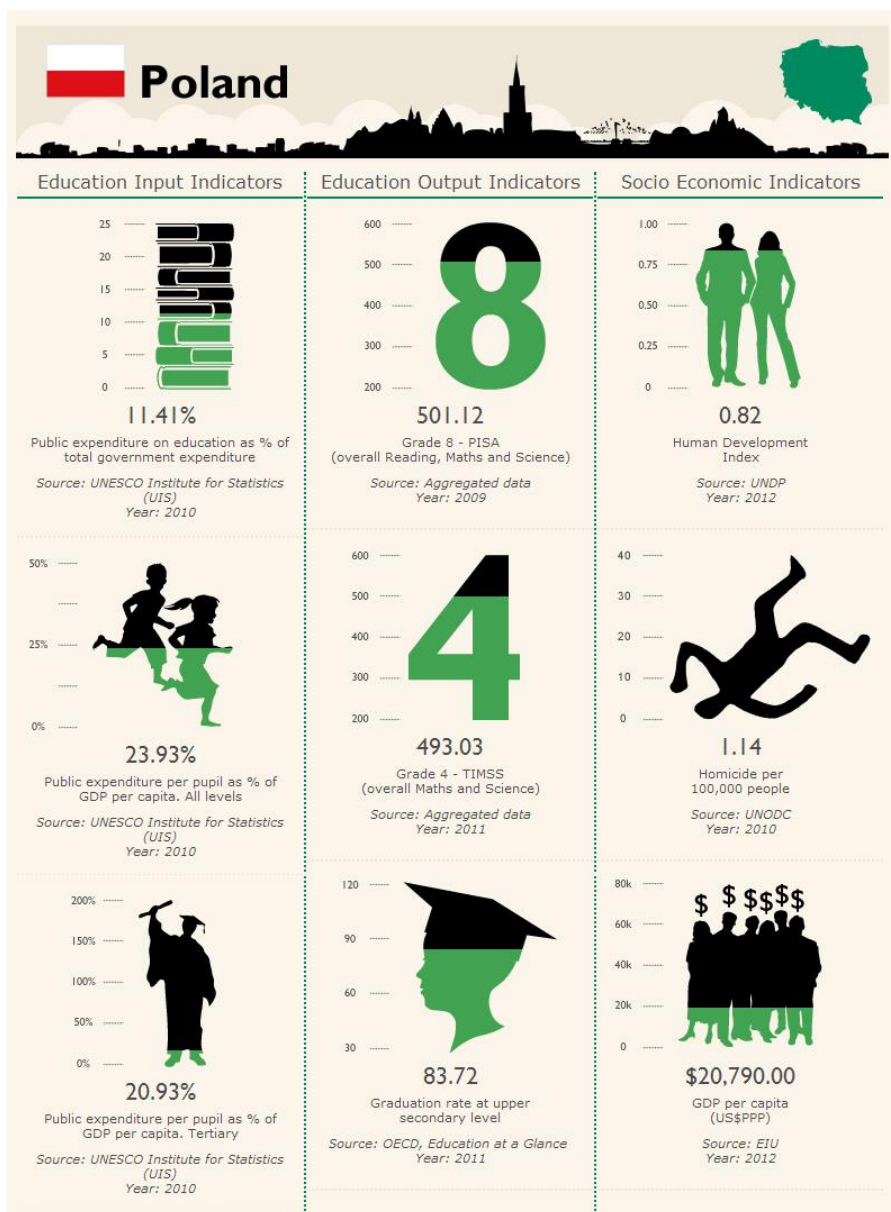
Źródło: Raport „The learning curve” („Krzywa nauczania”), the Economist Intelligence Unit, PEARSON, 2012 (www.thelearningcurve.pearson.com)

Liderem w raporcie okazała się **Finlandia**, natomiast kolejne cztery miejsca zdobyły potęgi gospodarki azjatyckiej: Korea Południowa, Hongkong, Japonia oraz Singapur.

Raport w wielu kwestiach zadziwia wysokimi notami dla Polski i tak np. nasz kraj jest liderem jeżeli chodzi o udział na rynku pracy osób, które ukończyły szkoły ponadgimnazjalne ze wskaźnikiem **68%**. Dla porównania u naszego niemieckiego sąsiada wynosi on 59%, a w Finlandii 47%.

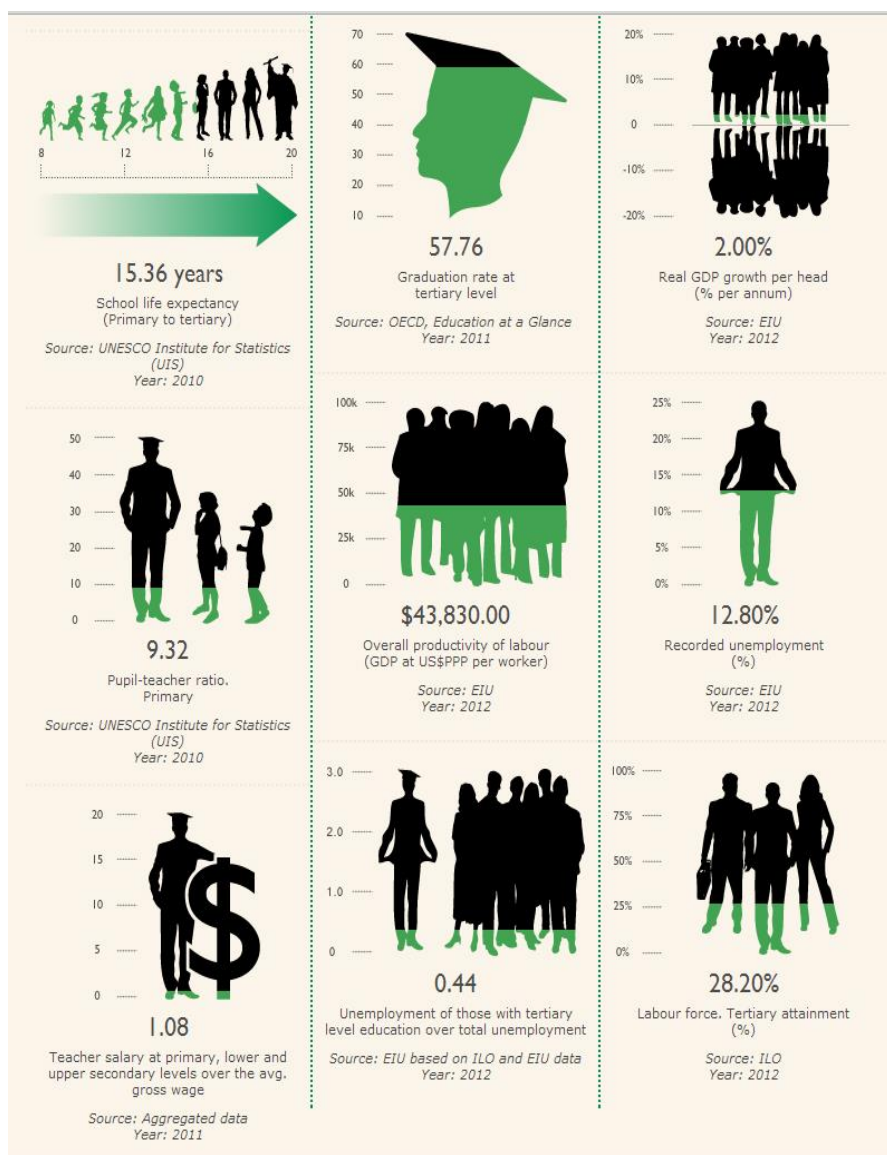
Zamieszczone aktualne dane (rys. 2.36 i rys. 2.37) w ujęciu ikonograficznym obrazują profil Polski, który posłużył do obliczenia pozycji naszego kraju w zestawieniu umiej-

tności i wykształcenia raportu „Krzywej nauczania”. Wskaźniki zostały podzielone na trzy grupy: wskaźniki edukacyjne bazowe, wskaźniki edukacyjne wyjściowe oraz wskaźniki społeczno-ekonomiczne.



Rysunek 2.36. Umiejętności i wykształcenia według raportu „Krzywej nauczania” – 1

Źródło: Raport „The learning curve” („Krzywa nauczania”), the Economist Intelligence Unit, PEARSON, 2012 (www.thelearningcurve.pearson.com).



Rysunek 2.37. Umiejętności i wykształcenie według raportu „Krzywej nauczania” – 2

Źródło: Raport „The learning curve” („Krzywa nauczania”), the Economist Intelligence Unit, PEARSON, 2012 (www.thelearningcurve.pearson.com).

Dosyć interesujące wnioski otrzymujemy porównując Polskę z liderem rankingu, Finlandią, w zakresie poziomu edukacji:

- w Polsce aż 57,76% studentów kończy szkoły wyższe (48,94% w Finlandii).
- jednakże w kontekście szkół ponadgimnazjalnych – w Polsce kończy je 83,72% uczniów (w Finlandii aż 93,32%);

- nasza krajowa średnia obrazująca długość trwania edukacji wynosi trochę ponad 15 lat (w Finlandii 16,94);
- współczynnik, który jest często w Polsce podnoszony w kontekście zbyt dużej kadry nauczycieli – na jednego nauczyciela przypada tylko 9,32 ucznia (w Finlandii o 1/3 więcej – 14,3 ucznia).

Obraz Polski w zakresie wydatków też jest bardzo interesujący:

- wydatki na edukację stanowią 11,41% wszystkich wydatków rządu (w Finlandii – 12,13%) – wydatki te w układzie procentowym i tak są wyższe niż w Polsce, a jeżeliby przyjąć wydatki w ujęciu nominalnym, kwotowym, prawdopodobnie przepaść byłaby ogromna;
- wydatki z funduszy publicznych na ucznia w Polsce są o 1/3 niższe, we wskaźniku procentowym 20,93% PKB per capita, a w Finlandii 29,75% przy adekwatnym PKB dla Polski wynoszącym 20,790.00 USD, będącym o połowę niższym niż w Finlandii – gdzie wynosi ono 38,280.00 USD.

Na podstawie ww. danych należy stwierdzić, że wskaźniki edukacyjne zarówno bazowe, jak i wyjściowe, jak na kraj rozwijający się i wciąż przeznaczający zbyt mało środków ze swojego PKB na edukację – są dla Polski korzystne.

Ekspert dokonujący analizy badań zawartych w raporcie krzywa nauczania „The Learning curve” doszli do wniosku, że wydatki na edukację są ważne, ale na poziomie kształcenia większy wpływ może mieć kultura, a konkretnie, w jakim stopniu otaczająca kultura wspiera edukację. Jednocześnie eksperci potwierdzają, że nie mają wątpliwości co do tego, że inwestycje w edukację są owocne. Kulturę i edukację należy traktować jako naczynia połączone - zmiana kulturowa, która zachodzi poprzez edukację, jak również rozwój ambicji, są równie, jeśli nie bardziej, znaczące dla osiągnięcia lepszych wyników kształcenia.

Ekspert analizujący raport krzywej nauczania doszli do wniosku, że kluczowym zagadnieniem dla poziomów kształcenia jest jakość kadr, gdyż dobrych nauczycieli nie da się zastąpić. Wskazują oni oczywiście na szerszy kontekst tej tezy, a mianowicie na wpływ dobrych nauczycieli na pozytywne zjawiska społeczne, takie jak niższy odsetek nastolatków zachodzących w ciążę czy tendencja do zbierania oszczędności na emeryturę. Co ważniejsze w kontekście wydatków – analitycy podkreślają, że dobrych nauczycieli nie zyskuje się wyłącznie poprzez wysokość wynagrodzenia. Zauważono tendencję, że kraje, które kształcą najlepiej, przyciągają najlepszych nauczycieli. Ponadto zapewniają im możliwość rozwijania się przez całą karierę zawodową, a jednocześnie gwarantują swobodę.

Interesujące w kontekście poziomu kształcenia są wnioski zaprezentowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej na podstawie wyników międzynarodowych badań PISA zebranych w publikacji publikacja „PISA in focus 27”¹. Organizacja ta poprzez swoje badania analizuje, w jakim stopniu osiągnięcia uczniów zależą od szkoły, do jakiej uczęszczają. Wnioski przedstawiają się następująco:

- *Polska jest jedynym krajem w OECD, któremu udało się w latach 2000-2009 w znaczący sposób podnieść poziom osiągnięć uczniów i równocześnie wyraźnie zmniejszyć zróżnicowanie wyników między szkołami, czyli wyrównać szanse edukacyjne uczniów.*

- *Zmniejszenie zróżnicowania wyników między szkołami jest efektem reformy systemu edukacji z 1999 roku. Wprowadzenie gimnazjów opóźniło o rok przejście młodych ludzi do szkół o różnych profilach i różnej efektywności rozwijania kluczowych kompetencji.*
- *Badanie PISA pokazuje znaczące podniesienie kompetencji polskich uczniów w okresie 2000-2009. Ogólny wzrost wyników nastąpił dzięki zmniejszeniu liczby uczniów mających najsłabsze osiągnięcia. To oni szczególnie skorzystali na przedłużeniu o rok jednorodnego kształcenia ogólnego, dzięki wprowadzeniu gimnazjów²⁴².*

Bardzo interesujące dla wydatków na rzecz edukacji jest zjawisko, występujące we wszystkich krajach OECD – a mianowicie, że około 60% zróżnicowanych wyników uczniów (na poziomie krajowym) to efekt różnic między uczniami uczęszczającymi do tej samej szkoły. A więc trudno tutaj mówić o bezpośrednim przełożeniu nakładów na edukację a poziomem kształcenia, gdyż średnio na jednego ucznia danej szkoły przypada taka sama pula środków. Średnia zróżnicowania międzyszkolnego w krajach OECD to 40%, przy czym w Polsce to 20%, a w we wcześniej wymienianej w innym Raporcie jako Lider – Finlandii tylko 8%.

Ministerstwo Edukacji odnosząc się do Raportu PISA zwraca uwagę, że tylko Polska sukcesywnie zmniejsza zróżnicowania wyników między szkołami. Zjawisko to ocenia pozytywnie – jako dobry skutek reformy systemu edukacji.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że PISA pokazuje wyraźne podniesienie kompetencji polskich uczniów. Czy jest to efekt wprowadzenia gimnazjów? Trudno jednoznacznie rozstrzygnąć. Ale można z pewnością stwierdzić, że podniesienie średniej krajowej nastąpiło dzięki zmniejszeniu liczby uczniów mających najsłabsze wyniki, którzy – jak widać – szczególnie skorzystali na przedłużeniu o rok jednorodnego i wspólnego dla wszystkich kształcenia ogólnego²⁴³.

Podsumowanie

Na podstawie informacji zawartych w tej pracy wywnioskować można w oparciu o przytoczone fragmenty i opinie z raportów oraz analiz, że wydatki na oświatę i ich wysokość nie pozostają obojętne na poziom kształcenia. Najbardziej to jednak dostrzec można w kontekście raportów międzynarodowych i porównania z innymi krajami. Z drugiej jednak strony z eksperckich analiz tych samych raportów wynika, że również inne pozafinansowe czynniki mają wpływ na poziom kształcenia. Jednym z tych głównych czynników stojącym pomiędzy finansami a poziomem kształcenia jest organizacja edukacji. Polska jest o tyle w trudnej sytuacji, w kontekście procesu edukacyjnego, że musi uwzględniać w swojej polityce oświatowej nie tylko uwarunkowania bieżące, ale również konsekwencję wieloletnich zaniedbań lub stosowania rozwiązań nieprzystających do gospodarki wolnorynkowej. Nasz kraj musi się zmierzyć z wyzwaniami demograficznymi, wciąż modyfikowanym ustawodawstwem, skutkami wciąż trwającej emigracji zarobkowej, oraz

²⁴² Artykuł: *Zróżnicowanie wyników badania PISA - gimnazja w Polsce zapewniają równe szanse*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, wrzesień 2013, www.men.gov.pl.

²⁴³ Artykuł: *Zróżnicowanie wyników badania PISA - gimnazja w Polsce zapewniają równe szanse*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, wrzesień 2013, www.men.gov.pl.

oporem społecznym chociażby w kontekście konieczności zamykania, najczęściej na obszarach wiejskich, kosztochłonnych placówek edukacyjnych, do których m.in. z ww. powodów trudno zebrać odpowiednią i uzasadnioną ekonomicznie liczbę uczniów.

Z pewnością można na podstawie zaprezentowanych danych i odwołań do analiz z raportów stwierdzić, że wzrost wydatków na edukację jest często nie powiązany z dążeniem do poprawienia poziomu kształcenia (rozumianego jako jakość kształcenia na każdym szczeblu edukacji).

W podsumowaniu warto sobie zadać jeszcze jedno pytanie, a mianowicie w kontekście wydatków na oświatę i ich wpływu na jakość kształcenia – jak jakość kształcenia wpływa na atrakcyjność na rynku pracy? Tutaj powołałam się na opis wyniku badań opracowanych przez U. Jeruszka: W ogólnopolskim badaniu zadano pracodawcom, urzędom pracy i szkołom pytanie, czy szkoła dobrze przygotowuje do wejścia na rynek pracy. Uzyskano następujące rezultaty:

Tabela 2.19. Przygotowanie ze strony szkoły do wejścia na rynek pracy według pracodawców, urzędów pracy i szkół

ankietowani	tak	nie	trudno powiedzieć
Urzędy pracy	30,0%	40%	30,0%
Przedsiębiorcy	41,7%	20,8%	37,5%
Szkoły	77,3%	4,5%	18,2%

Źródło: Opracowanie własne

Jak widać, najwyżej efekty swojej pracy oceniają szkoły (77,3% pozytywnych odpowiedzi). Najgorzej przygotowanie absolwentów oceniają urzędy pracy, do których trafiają bezpośrednio po ukończeniu szkoły. Nieco lepiej oceniają przygotowanie absolwentów przedsiębiorcy, być może dlatego, że trafiają do nich absolwenci już przeszkoleni, m.in. przez urzędy pracy²⁴⁴.

Bibliografia

- Arak P. (red.), *Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny*. Biuro Projektowe UNDP w Polsce, Warszawa 2012.
- Chłoń-Domińczak A., *Raport o stanie edukacji 2012*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013.
- Gradzewicz M., Strzelecki P., *Przeptywy na polskim rynku pracy – co mówią nam miesięczne dane bezrobocia rejestrowanego?* Materiał seminaryjny NBP, Warszawa 2010 (www.nbp.pl).
- Herbst M., *Finansowanie oświaty. Biblioteczka Oświaty Samorządowej*, Wydawnictwo ICM, Warszawa 2012.
- Jantos M., *Dokąd zmierza edukacja?* Wykład inauguracyjny zaprezentowany podczas ogólnego spotkania informacyjno-organizacyjnego dot. problematyki Okrągłego Stołu Edukacyjnego – 23 kwietnia 2012 r. Urząd Miasta Krakowa.

²⁴⁴ Jeruszka U., *Kwalifikacje zawodowe. Poglądy teoretyczne a rzeczywistość*, IPISS 2006, s.267, [w:] Kabaj M., *Projekt programu wdrożenia systemu kształcenia dualnego w Polsce*, IPISS, Warszawa 2012.

Kabaj M., *Projekt programu wdrożenia systemu kształcenia dualnego w Polsce*, IPISS, Warszawa 2012.

Kabaj M., *System kształcenia zawodowego i kierunki jego doskonalenia w warunkach integracji i wzrostu konkurencyjności. Diagnoza i elementy programu szerszego wdrożenia dualnego systemu kształcenia w Polsce*. Związek Rzemiosła Polskiego, Warszawa 2011.

Krajowy raport na temat edukacji globalnej w Polsce, GENE, Global Education Network Europe, 2009.

Materiał konferencyjny *Unowocześnianie metod i form kształcenia zawodowego w Polsce. Diagnoza i oczekiwane kierunki zmian*. IPISS Warszawa 2012.

Mazowieckie Obserwatorium Rynku Pracy, Numer 3 2013 rok (VIII), WUP w Warszawie Pomianek T., Rozmus A., *Modernizacja finansowania szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce*.

Raport „The learning curve” („Krzywa nauczania”), the Economist Intelligence Unit, PEARSON, 2012 (www.thelearningcurve.pearson.com)

Raport Programu Międzynarodowej Oceny Umiejętności Programme for International Student Assessment (PISA), OECD 2013.

Portale internetowe:

www.bonedukacyjny.pl

www.thelearningcurve.pearson.com

www.men.gov.pl